



# SENADO FEDERAL

## PARECER

### Nº 1.417, DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, ao Projeto de Lei do Senado nº 238 de 2007, de autoria do Senador Gilvam Borges, que transfere ao domínio do Estado do Amapá, terras pertencentes à União.

RELATORA: Senadora MARINA SILVA

RELATOR “AD HOC”: Senador ANTÔNIO CARLOS JÚNIOR

#### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado nº 238, de 2007, de autoria do Senador GILVAM BORGES, que objetiva transferir para o Estado do Amapá as terras da União compreendidas naquele Estado, exceto as seguintes (referidas em incisos do art. 20 da Constituição Federal):

a) as terras devolutas quando *indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei* (inciso II);

b) os terrenos marginais e as praias fluviais de *lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos do domínio da União ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham* (inciso III);

- c) as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países, as praias marítimas, as áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal localizadas em ilhas costeiras que contenham sede de Município (inciso IV);
- d) os terrenos de marinha e seus acréscidos (inciso VII);
- e) as áreas onde se encontrem os potenciais de energia hidráulica (inciso VIII), os recursos minerais, inclusive os do subsolo (inciso IX), as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos (inciso X);
- f) as terras indígenas pertencentes à União;
- g) e as terras destinadas pela União a outros fins de necessidade ou utilidade pública.

O projeto propõe, mediante o seu art. 3º, que as terras transferidas ao domínio do Estado do Amapá deverão ser utilizadas em atividades de assentamento e de colonização, podendo ser adotado o regime de concessão de uso, instituído pelo art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.

Por meio do parágrafo único do mencionado art. 3º, propõe-se que a aquisição ou arrendamento de lotes por estrangeiros obedecerá os limites, condições e restrições estabelecidas na legislação federal.

Finalmente, o projeto pretende que a lei que dele decorrer entre em vigência em noventa dias após a sua publicação.

Justificando a iniciativa, alerta o autor para os graves problemas fundiários do Estado do Amapá em razão de a União ser detentora de grande parte das terras públicas lá existentes, o que, a seu ver, é incompatível com a autonomia político-administrativa determinada pela Constituição de 1988 que transformou o até então território em estado-membro da Federação.

Alega, também, que o equacionamento do problema está a exigir a edição de lei federal de forma similar ao que já foi feito para o Estado de Roraima, cuja realidade é semelhante, pela Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

## **II – ANÁLISE**

O projeto submete-se ao exame desta CCJ, em decisão terminativa, quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade e também quanto ao mérito, a teor do que dispõe o art. 101, inciso II, alínea 'm' do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), em razão de tratar de *bens do domínio da União*.

Assim, o projeto trata de matéria da competência legislativa da União e, por conseguinte, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre *bens de domínio da União*, por força do disposto no inciso V, do art. 48, da Constituição Federal.

Apesar de não tratar expressamente de matérias reservadas à iniciativa privativa do Presidente da República, constantes do art. 61, § 1º, da Carta de 1988, o assunto nele tratado vincula-se às atribuições administrativas de órgão do Poder Executivo, no caso, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), integrante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que detém as informações necessárias para a orientação quanto à conveniência e oportunidade de se fazer a transferência de terras proposta pelo autor do projeto.

Sobre o tema de que trata o projeto já existe consolidada e sistematizada legislação, de que é exemplo a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que *dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências*.

De acordo com o *caput* do art. 31, da citada Lei nº 9.636, de 1998, cabe ao Poder Executivo o ato de autorização com vistas à doação de bens imóveis de domínio da União a Estados, Municípios e fundações e autarquias públicas federais, estaduais e municipais, observado o disposto no seu art. 23.

Por sua vez, o mencionado art. 23 prevê em seu *caput* que a *alienação de bens imóveis da União dependerá de autorização, mediante ato do Presidente da República, e será sempre precedida de parecer da SPU quanto à sua oportunidade e conveniência*.

Do exposto, há de se concluir que a legislação em vigor permite a transferência de terras do domínio da União para os Estados, mediante autorização do Presidente da República, após parecer emitido pelo SPU quanto à sua oportunidade e conveniência. Desse modo, será possível atender as reivindicações de transferência caso a caso, especialmente, quando não houver interesse público, econômico ou social em manter o imóvel no domínio da União, nem inconveniência quanto à preservação ambiental e à defesa nacional, no desaparecimento do vínculo de propriedade, conforme prevê o § 1º do referido art. 23.

Uma outra questão que deve permear essa discussão é o fato de que o Estado do Amapá está localizado ao extremo norte do país, ponto mais setentrional do Brasil, fazendo fronteira com outro país, dividida pelo rio Oiapoque, ponto de históricos embates entre países para a ocupação e domínio da região, que desemboca no oceano atlântico, o que demonstra a necessidade de que permaneça em domínio da União.

Sabe-se que, em 1943, a origem da transformação do Amapá em Território Federal, quando o governo federal o desvinculou do Pará, foi motivada pela necessidade de desenvolvimento da região, de forma a garantir, inclusive, a segurança nacional.

Ressaltamos, ainda, que se trata de um Estado que mantém uma grande área de preservação ambiental. A floresta amazônica cobre cerca de 90% do território. A aprovação do projeto de lei dificultaria o controle e a gestão de áreas públicas de interesse não só local como também nacional e mundial.

Na parte da justificação do Projeto de Lei há uma preocupação com os problemas fundiários no Estado do Amapá o que, sob a ótica do colega relator demonstra a necessidade de aprovação do projeto. Porém, não acreditamos que ao passar ao Estado, a questão fundiária seja equacionada; ao contrário, geraria um conflito ainda maior pela pressão que seria exercida contra o Estado para que a região preservada seja passada ao particular. Escoaria do controle da União uma área de extrema relevância estratégica para a nação.

É válido aqui consignar que constitui um dos desafios do Governo Federal regularizar situação fundiária de terrenos públicos com função de moradia, o que também se coaduna com o objetivo do projeto em tela, sem que para isso seja necessário o transpasse da dominialidade do território.

Ante o exposto, o Projeto de Lei nº 294/2003 mostra-se desnecessário e inconveniente ao momento político do país, bem como desconsidera a competência desta Secretaria ao pretender realizar a transferência de imóvel da União, sem a anuência da Secretaria do Patrimônio da União, assim somos contrários à aprovação do mesmo, dada a importância da região para o meio ambiente e segurança nacional.

### III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela rejeição quanto ao mérito do Projeto de Lei do Senado nº 238, de 2007.

Sala da Comissão, 26 de agosto de 2009.

**Senador DEMÓSTENES TORRES**, Presidente

 , Relatora

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 238 DE 2007

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 26/08/09, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE:	<b>Senador DEMÓSTENES TORRES</b>
RELATOR:	"AD HOC"; SENADOR ANTONIO CARLOS JÚNIOR
<b>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)</b>	
MARINA SILVA	1. RENATO CASAGRANDE
ALOIZIO MERCADANTE	2. AUGUSTO BOTELHO
EDUARDO SUPLICY	3. MARCELO CRIVELLA
ANTONIO CARLOS VALADARES	4. INÁCIO ARRUDA
IDELI SALVATTI	5. CÉSAR BORGES
EXPEDITO JÚNIOR	6. SERYS SHLESSARENKO
<b>MAIORIA (PMDB, PP)</b>	
PEDRO SIMON	1. ROMERO JUCA
ALMEIDA LIMA	2. LECMAR QUINTANILHA
GILVAM BORGES	3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FRANCISCO DORNELLES	4. LOBÃO FILHO
VALTER PEREIRA	5. VALDIR RAUPP
WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA	6. NEUTO DE CONTO
<b>BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)</b>	
KÁTIA ABREU	1. Efraim MORAIS
DEMÓSTENES TORRES	2. ADELMIRO SANTANA
JAYME CAMPOS	3. RAIMUNDO COLOMBO
MARCO MACIEL	4. JOSÉ AGripino
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	5. ELISEU RESENDE
ALVARO DIAS	6. EDUARDO AZEREDO
SÉRGIO GUERRA	7. MARCONI PERILLO
LÚCIA VÂNIA	8. ARTHUR VIRGÍLIO
TASSO JEREISSATI	9. FLEXA RIBEIRO
<b>PTB</b>	
ROMEU TUMA	1. GIM ARGELLO
<b>PDT</b>	
OSMAR DIAS	1. FLÁVIO TORRES

Atualizada em: 04/08/2009

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 238 , DE 2007

TIPOS DE APÓIO AO GOVERNO PT, PR, PSB, PC do B e PRB	SIM	NAO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - VOTO DE APOIO AO PT, PR, PSB, PC do B e PRB	SIM	NAO	AUTOR	ABSTENÇÃO
MARINA SILVA					1 - RENATO CASAGRANDE 2 - AUGUSTO BOELHO				
ALOIZIO MERCADANTE	X				3 - MARCELO CRIVELLA 4 - INÁCIO ARRUDA 5 - CESAR BORGES				
EDUARDO SUPlicY	X				6 - SERY'S SHLESSERENKO	X			
ANTONIO CARLOS VALADARES									
IDEIJSALVATTI									
EXPEDITO JUNIOR									
WILMARIS - PRBDB e PP	SIM	NAO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SEPLIBRAN - PRBDB e PP	SIM	NAO	AUTOR	ABSTENÇÃO
PEDRO SIMON	X				1 - ROMERO JUCA 2 - LEOMAR QUINIANILHA	X			
ALMEIDA LIMA					3 - GERALDO MESQUITA JUNIOR				
GILVAM BORGES					4 - LOBÃO FILHO				
FRANCISCO DORNELLES	X				5 - VALDIR RAUPP				
VALTER PEREIRA					6 - NEUTÓ DE CONTO				
WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA	X								
WILMARIS - BLOCO DA MINORIA (PRB e PSDB)	SIM	NAO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SEPLIBRAN - BLOCO DA MINORIA (DEM e PSDB)	SIM	NAO	AUTOR	ABSTENÇÃO
KÁTIA ABREU					1 - EFRAM MORAIS				
DEMESTENE TORRES (PPL)					2 - ADELMIRO SANTANA				
JAYME CAMPOS					3 - RAIMUNDO COLOMBO				
MARCO MACIEL	X				4 - JOSÉ AGripino				
ANTONIO CARLOS JÚNIOR (REL. ADHOC)	X				5 - ELISEU RESENDE				
ALVARO DIAS					6 - EDUARDO AZEREDO				
SÉRGIO GUERRA					7 - MARCONI PERILLO				
LÚCIA VÂNIA					8 - ARTHUR VIRGILIO				
TASSO JEREISSATI					9 - FLEXA RIBEIRO				
ROMEO TUMA	WILMARIS - PRB	SIM	NAO	AUTOR	SEPLIBRAN - PRB	SIM	NAO	AUTOR	ABSTENÇÃO
WILMARIS - PRB	SIM	NAO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SEPLIBRAN - PRB	SIM	NAO	AUTOR	ABSTENÇÃO
OSMAR DIAS					- FLAVIO TORRES				

**TOTAL:** 15 SIM: — NÃO: 14 ABSTENÇÃO: — AUTOR: — PRESIDENTE: Senador DEMÓS PEREIRA TORRES

O VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUORUM (art. 132, § 8º, do RISF)  
UFSCJ/2009/Reunião/Votação nominal.doc (atualizado em 04/08/2009).

Presidente

## **LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

---

**Art. 48.** Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente

V - limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União;

---

**Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.(Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

---

### **DECRETO-LEI N° 9.760, DE 5 DE SETEMBRO DE 1946.**

Vide texto compilado

Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.

---

## **DECRETO-LEI Nº 2.398, DE 21 DE DEZEMBRO DE 1987.**

Vide texto compilado

Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, e dá outras providências.

---

## **LEI Nº 9.636, DE 15 DE MAIO DE 1998.**

Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

Art. 31. Mediante ato do Poder Executivo e a seu critério, poderá ser autorizada a doação de bens imóveis de domínio da União, observado o disposto no art. 23 desta Lei, a: (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

.....

Art. 23. A alienação de bens imóveis da União dependerá de autorização, mediante ato do Presidente da República, e será sempre precedida de parecer da SPU quanto à sua oportunidade e conveniência.

§ 1º A alienação ocorrerá quando não houver interesse público, econômico ou social em manter o imóvel no domínio da União, nem inconveniência quanto à preservação ambiental e à defesa nacional, no desaparecimento do vínculo de propriedade.

§ 2º A competência para autorizar a alienação poderá ser delegada ao Ministro de Estado da Fazenda, permitida a subdelegação.

---

## **LEI Nº 10.304, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2001.**

Transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá terras pertencentes à União e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 11.949, de 2009)

SECRETARIA-GERAL DA MESA  
SECRETARIA DE COMISSÕES  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

OFÍCIO N° 255/09 – PRESIDÊNCIA/CCJ

Brasília, 26 de agosto de 2009.

Excelentíssimo Senhor  
Senador **JOSÉ SARNEY**  
Presidente do Senado Federal

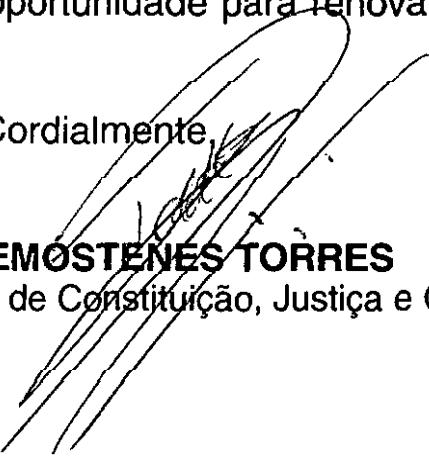
**Assunto:** decisão terminativa.

**Senhor Presidente,**

Em cumprimento ao disposto no artigo 91, § 2º, do Regimento Interno desta Casa, comunico a Vossa Excelência que, em Reunião Ordinária realizada nesta data, esta Comissão deliberou, em caráter terminativo, pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 238, de 2007, que “Transfere ao domínio do Estado do Amapá terras pertencentes à União”, de autoria do Senador Gilvam Borges.

Aproveito a oportunidade para renovar protestos de estima e consideração.

Cordialmente,

  
**Senador DEMOSTENES TORRES**  
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Publicado no DSF, de 3/9/2009.